

# Nationalité et citoyenneté, les deux visages du Janus européen – La conformité de la perte de plein droit de la nationalité d’un État membre au regard du droit européen

(obs. sous C.J.U.E., Gde Ch., arrêt *Tjebbes*, 12 mars 2019, C-221/17)

PAR

Xavier MINY

*Doctorant en droit (Boursier FRESH FRS-FNRS) à l’Université de Liège*

ET

Frédéric BOUHON

*Chargé de cours à l’Université de Liège*

---

## Résumé

L’arrêt *Tjebbes* de la Cour de justice de l’Union européenne concerne la privation de plein droit de la nationalité d’un État membre de l’Union et ses répercussions sur la citoyenneté européenne. Le présent article revient donc sur l’évolution des rapports, en voie de complexification, entre nationalité d’un État membre et citoyenneté européenne. L’arrêt commenté s’inscrit dans une dynamique initiée par la Cour de justice qui, en équilibriste, entend confirmer la compétence des États en matière de nationalité, mais pose aussi des limites à leur pouvoir. En l’occurrence, elle exige que la perte de nationalité de plein droit puisse être contrôlée individuellement par un juge qui examinera ses conséquences, pour l’intéressé, au regard du droit de l’Union. Bien que cet arrêt ne concerne pas spécifiquement les ressortissants britanniques, il peut susciter des réflexions à propos de leur rapport à la citoyenneté européenne au lendemain du *Brexit*.

*Abstract*

The *Tjebbes* judgment of the European Court of Justice relates to the automatic deprivation of the nationality of a Member State of the Union and its repercussions on European citizenship. This article therefore examines the evolving and increasingly complex relationship between the nationality of a Member State and the European citizenship. The commented judgment is part of a process initiated by the Court of Justice which, such as an equilibrist, intends to confirm the competence of States in terms of nationality, but also sets limits to their power. In this case, it requires that the loss of nationality by operation of law may be controlled individually by a judge who will examine its consequences for the concerned person under Union law. Although this judgment does not specifically apply to British nationals, it may give rise to thoughts on their relationship to European citizenship in the aftermath of *Brexit*.

**1. Introduction.** L'arrêt *Tjebbes* de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>1</sup> auquel nous consacrons ce commentaire vient nourrir la réflexion sur les liens entre citoyenneté européenne et nationalité des États membres, à un moment où la question de la nature de ceux-ci se pose avec une acuité particulière. Le statut du citoyen européen et les avantages juridiques qu'il procure aux individus sont en effet devenus des enjeux majeurs dans le cadre des négociations qui ont suivi le référendum britannique du 23 juin 2016<sup>2</sup>. Les incertitudes qu'engendre la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ont des répercussions sur la situation particulière des ressortissants britanniques, jusqu'alors citoyens européens, qui circulent librement ou résident sur le continent, et sur celle des expatriés des 27 autres États membres qui font de même au Royaume-Uni, destiné à devenir un État tiers<sup>3</sup>. Bien conscients des conséquences qu'entraîne-

<sup>1</sup> C.J.U.E., arrêt *M.G. Tjebbes e.a. c. Minister van Buitenlandse Zaken*, 12 mars 2019, aff. C-221/17.

<sup>2</sup> Voy. H.U.J. D'OLIVEIRA, «Brexit, Nationality and Union citizenship: bottom up and top down», in B. Hess, E. Jayme et P. Mansel (éd.), *Europa als Rechts- und Lebensraum. Liber Amicorum für Christian Kohler*, Giesecking, Bielefeld, 2018, pp. 201-214; V. K. BRÄNDLE, C. GALPIN et H.-J. TRENZ, «Marching for Europe? Enacting European citizenship as justice during Brexit», *Citizenship Studies*, 2018, vol. 22, n° 8, pp. 810-828; E. GUILD et K. VOWDEN, «Brexit and the Fate of EU Citizens: Substantial Insecurity», *Asiel & Migratierecht*, 2018, vol. 9, nos 6-7, pp. 301-306.

<sup>3</sup> J. SHAW, «Citizenship and free movement in a changing EU: Navigating an archipelago of contradictions», in B. Martill et U. Staiger (éd.), *Brexit and Beyond: Rethinking the Future(s) of Europe*, UCL Press, Londres, 2018, pp. 156-164. Voy. également M. BENLOLO CARABOT, «Brexit et citoyenneté européenne», *Revue des affaires européennes – Law and European affairs*, 2016, n° 4, pp. 607 à 622.

rait la privation de la citoyenneté européenne, de nombreux Britanniques ont initié des démarches pour acquérir, en sus de leur nationalité, celle d'un autre État membre dans l'optique de sauvegarder leur statut actuel<sup>4</sup>. Il n'est dès lors pas surprenant que leur situation ait retenu l'attention au cours des débats sur le *Brexit*.

En liant la citoyenneté européenne au concept de nationalité<sup>5</sup>, les traités européens ont érigé le statut «fondamental» des ressortissants européens au départ du concept de *nation*, qui se définit, selon Raymond Carré de Malberg, comme «l'ensemble d'hommes et de populations concourant à former un État et qui sont la substance humaine de l'État»<sup>6</sup>. Si le droit de la nationalité, qu'on considère parfois comme une véritable «vache sacrée»<sup>7</sup> des États membres, relève en principe bien de leur compétence, le pouvoir de déterminer les membres de cette *nation* doit dorénavant s'exercer dans le respect du droit de l'Union.

Pour ces différentes raisons, l'affaire *Tjebbes* (aff. C-221/17), à l'instar des autres arrêts qui traitent des interactions entre la nationalité et la citoyenneté européenne, a fait couler de l'encre avant même que la Cour de Luxembourg ne prononce sa décision du 12 mars 2019. Interrogée par le Conseil d'État néerlandais sur la conformité, au regard du droit européen, d'une loi néerlandaise prévoyant une perte automatique de la nationalité néerlandaise, la Cour a eu l'opportunité d'approfondir sa jurisprudence déjà marquée par l'arrêt *Rottmann* du 2 mars 2010. Dans la présente contribution, nous reviendrons sur l'évolution des rapports entretenus par la citoyenneté européenne avec la nationalité des États membres (I), avant d'aborder, dans un second temps, l'apport de l'arrêt *Tjebbes*. Nous verrons que cette décision, relativement brève, s'inscrit dans une dynamique initiée par la Cour de justice qui, en équilibriste, entend poser des limites – qui ne sont pas trop strictes, mais bien effectives – au pouvoir des États quand ils légifèrent sur la perte ou la déchéance de la nationalité (II). La troisième et dernière section de l'article sera dédiée aux répercussions

---

<sup>4</sup> Voy. J. DZANKIC, «Investment-based Citizenship and Residence Programmes in the EU», *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper*, 2015/8, 33 p.

<sup>5</sup> Voy. l'article 9 du Traité sur l'Union européenne (TUE) et l'article 20, § 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

<sup>6</sup> R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. 1, Sirey, Paris, 1920, p. 2.

<sup>7</sup> S. CARRERA NUNEZ, «How much does EU Citizenship Cost? The Maltese Citizenship-for-Sale Affair: A Breakthrough for Sincere Cooperation in Citizenship of the Union?», in S. Carrera Nunez et G. René de Groot (éd.), *European Citizenship at the Crossroads: The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality*, Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, 2015, p. 293.

potentielles de l'arrêt sur la situation des ressortissants britanniques après la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (III).

## I. Citoyenneté européenne et nationalité des États membres : des concepts distincts, mais entremêlés

**2. Les origines de la citoyenneté européenne et son lien avec la nationalité.** Consacrée par le *traité de Maastricht* de 1992<sup>8</sup>, la citoyenneté européenne<sup>9</sup> est accordée à tous les ressortissants des États membres de l'Union européenne. À ses débuts, le concept vise principalement à cristalliser l'acquis communautaire relatif aux nationaux, en particulier les libertés de circulation. Le statut est novateur, mais il est aussi controversé en raison de son ambiguïté<sup>10</sup>. Pour les uns, le statut de citoyen européen semble « politiquement carencé et juridiquement saturé »<sup>11</sup> tandis que, pour d'autres, il incarne la perspective d'une citoyenneté post-nationale<sup>12</sup>. De manière globale, de nombreuses difficultés et

<sup>8</sup> Voy. l'article 8 du Traité sur l'Union européenne, ouvert à signature le 7 février 1992 (*J.O.*, n° C 191/1).

<sup>9</sup> Sur la citoyenneté européenne, voy. notamment M.-J. GAROT, *La citoyenneté de l'Union européenne*, coll. Logique juridique, L'Harmattan, Paris, 2000, 368 p.; T. KOSTAKOPOULOU, *Citizenship, Identity and Immigration in the European Union: between past and future*, Manchester University Press, Manchester, 2001, 224 p.; M. BENLOLO CARABOT, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, coll. Droit de l'Union européenne, Bruylant, Bruxelles, 2007, 782 p.; J. SHAW, *The Transformation of Citizenship in the European Union: Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, 398 p.; P. DOLLAT, *La citoyenneté européenne. Théorie et statuts*, coll. Pratique du droit communautaire, Bruylant, Bruxelles, 2008, 698 p.; P. DOLLAT, « La citoyenneté de l'Union: un statut fondamental? Heurs et incertitudes d'une vocation ou l'art du contrepoint », in Ch. Boutayeb (éd.), *La Constitution, l'Europe et le droit. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Maslet*, Presses universitaires de la Sorbonne, Paris, 2013, pp. 499-542.

<sup>10</sup> H.U.J. D'OLIVEIRA, « Union Citizenship: Pie in the Sky? », in A. Rosas et E. Antola (éd.), *A Citizen's Europe. In Search for a New Order*, Sage, Londres, 1995, pp. 58-84; J.-M. DENQUIN et M. FRAILE ORTIZ, « Citizenship in Europe – Consequences of citizenship », *Revue européenne de droit public*, 2007, vol. 19, n° 1, p. 132.

<sup>11</sup> C. BLUMANN, « Avant-propos », in S. Leclerc et J.-Fr. Akandji-Kombé (dir.), *La citoyenneté européenne*, coll. Rencontres européennes, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 1; J.-Fr. AKANDJI-KOMBÉ, « L'émergence de la citoyenneté européenne. De Rome à Maastricht », in S. Leclerc et J.-Fr. Akandji-Kombé (dir.), *La citoyenneté européenne*, *ibid.*, pp. 9-21; C. MARZO, « L'impact du Brexit sur la citoyenneté européenne », in C. Bahurel, E. Bernard et M. Ho-Dac (dir.), *Le Brexit – Enjeux régionaux, nationaux et internationaux*, coll. Droit de l'Union européenne, Bruylant, Bruxelles, 2017, p. 277.

<sup>12</sup> Chr. JOPPKE, *Citizenship and Immigration*, Polity Press, Cambridge/Malden (MA), 2010, p. 164; U.K. PREUSS, « Problems of a Concept of European Citizenship », *European Law Journal*, 1995, p. 271; U. LIEBERT, « Postnational citizenship: What It Means to Be(come) a Transatlantic

→



mésinterprétations sont nées de la confusion fréquente entre la citoyenneté et la nationalité, considérées erronément comme des synonymes<sup>13</sup>, en ce qu'elles plongent toutes deux leurs racines dans l'existence d'une communauté humaine organisée, c'est-à-dire d'un *peuple*<sup>14</sup>. Certaines législations ont recours aux deux termes dans le même contexte. C'est le cas par exemple du *British Nationality Act* de 1981, qui est, selon son préambule, un «Act to make fresh provision about citizenship and nationality». La Commission européenne elle-même reconnaît qu'il peut s'avérer délicat de distinguer précisément les deux notions<sup>15</sup>. Néanmoins, la citoyenneté européenne ne correspond pas, au stade actuel du développement du droit européen, à une nationalité au sens classique du terme. En effet, la nationalité, selon les principes du droit international, repris d'ailleurs par la Cour de justice de l'Union européenne, manifeste une relation entre un *État* et un *individu*<sup>16</sup>; il s'agit d'un «lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts, de sentiments jointe à une réciprocité de droits et de devoirs»<sup>17</sup>. Une telle relation se conclut en règle générale par le biais de la filiation (*ius sanguinis*), ou par l'application du droit du sol (*ius soli*); les États mettent en outre en place, au bénéfice des immigrants qui remplissent certaines conditions, des procédures de naturalisation. Par ces différentes méthodes, qui se combinent le cas échéant, la nationalité d'un État est ainsi en principe octroyée à ceux

---

←

Citizen: Rethinking Postnational Citizenship», *New German Critique*, Special Issue for David Bathrick, 2005, p. 101; E. SPAVENTA, «Seeing the Wood Despite the Trees? On the Scope of Union Citizenship and its Constitutional Effects», *C.M.L. Review*, 2008, p. 13; D. KOCHENOV, «The Essence of EU Citizenship Emerging from the Last Ten Years of Academic Debate: Beyond the Cherry Blossoms and the Moon?», *International and Comparative Law Quarterly*, 2013, p. 97.

<sup>13</sup> G.R. DE GROOT, «Towards a European Nationality Law», *Electronic Journal of Comparative Law*, 2004.

<sup>14</sup> P. DOLLAT, «La citoyenneté de l'Union: un statut fondamental légitimant l'action politique de l'Union et de ses États membres?», in *La démocratie dans l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2018, p. 131.

<sup>15</sup> Voy. le troisième rapport de la Commission sur la citoyenneté de l'Union du 7 septembre 2001 (COM(2001) 506 – 2001/2279(COS)).

<sup>16</sup> Voy. ainsi C.J.U.E., arrêt *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, 2 mars 2010, aff. C-135/08, point 51; voy. G. CLOSE, «Definitions of Citizenship», in J. P. Gardner (éd.), *Hallmarks of Citizenship: A Green Paper*, The Institute of Citizenship Studies and The British Institute of International and Comparative Law, Londres, 1994, p. 6.

<sup>17</sup> C.I.J., arrêt *Nottebohm* (deuxième phase), 6 avril 1955, *C.I.J. Rec.*, 1955, p. 23; voy. également A. RANDELZHOFFER, «Nationality», in *Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 1997, p. 502 et W. THOMAS WORSTER, «Brexit and the International Law Prohibitions on the Loss of EU Citizenship», *International Organizations Law Review*, 2018, p. 343.

qui présentent un lien effectif avec lui et sera reconnue à ce titre sur la scène internationale<sup>18</sup>.

Or, la citoyenneté européenne n'a pas été conçue pour modifier ce lien substantiel entre les États et leurs nationaux. Les dispositions des traités successifs, de Maastricht à Lisbonne<sup>19</sup>, insistent sur le fait que la citoyenneté s'*ajoute* automatiquement à la nationalité des États membres; seule cette dernière se réfère à des entités jouissant de la pleine et entière souveraineté<sup>20</sup>. Ce postulat avait déjà été affirmé lors du Conseil européen réuni à Édimbourg en décembre 1992<sup>21</sup>, en particulier à l'issue d'une déclaration unilatérale du Danemark<sup>22</sup>: le droit européen n'a pas effacé la nationalité, mais a, au contraire, élaboré un nouveau statut sur la base de celle-ci comme l'indique l'article 20 du TFUE. La citoyenneté se superpose à la nationalité<sup>23</sup>, sans s'y substituer<sup>24</sup>, et dépend d'elle<sup>25</sup>. Comme l'observe Greta Gilbertson, «[a]lthough some have hailed EU citizenship as a new, post-national form of membership, it remains subordi-

<sup>18</sup> C.I.J., *Nottebohm* (deuxième phase), préc., pp. 23-24.

<sup>19</sup> L'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose dorénavant: «Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.»

<sup>20</sup> F. PERALDI-LENEUF, «Citoyenneté ou paradoxe démocratique», in L. Burgorgue-Larsen (éd.), *La France face à la Charte des droits fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 692; C. MARZO, *op. cit.*, p. 275.

<sup>21</sup> Voy. les conclusions du Sommet d'Édimbourg, «Le Danemark et le traité sur l'Union européenne», 92/C 348/01 (*J.O.*, n° C 348 du 31 décembre 1992), annexe 1 – Décision des chefs d'État et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen concernant certains problèmes soulevés par le Danemark à propos du Traité sur l'Union européenne.

<sup>22</sup> Voy. les conclusions du Sommet d'Édimbourg, préc., annexe 3 – Déclarations unilatérales du Danemark dont sera assorti l'acte danois de ratification du Traité sur l'Union européenne et dont les onze autres États membres prendront connaissance.

<sup>23</sup> S. HALL, *Nationality, Migration rights and citizenship of the Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1995, p. 43; D. KOCHENOV, «*Ius tractus* of Many Faces: European citizenship and the difficult relationship between Status and Rights», *Colum. J. Eur. L.*, 2009, vol. 15, p. 172; E. GUILD, S. PEERS et J. TOMKIN, *The EU citizenship Directive: A commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 5.

<sup>24</sup> J.-Y. CARLIER, «Réinventer la citoyenneté européenne», in C. Fiévet (éd.), *Invention et réinvention de la citoyenneté – Actes du colloque de Pau (9-11 décembre 1998)*, Éd. Joëlle Sampy, Pau, 2000, p. 699; J.-Y. MORIN, «La citoyenneté européenne comparée avec la citoyenneté dans les unions de type fédéral», in Chr. Philip et P. Soldatos (dir.), *La citoyenneté européenne*, Université de Montréal, Montréal, 2000, p. 98.

<sup>25</sup> L. POTVIN-SOLIS, «Propos introductifs. Le statut d'État membre et le cadre constitutionnel de l'Union européenne», in L. Potvin-Solis (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne – Quatorzièmes journées Jean Monnet*, coll. Colloques Jean Monnet, Bruylant, Bruxelles, 2018, p. 25.

nate to national citizenship. It is linked to the citizenship of a Member State, and Member States still control who can receive their citizenship»<sup>26</sup>.

**3. La compétence des États membres en matière de nationalité.** Si la nationalité incarne le facteur de connexion entre l'individu et la citoyenneté européenne<sup>27</sup>, encore convient-il d'observer que les règles qui régissent l'acquisition et la perte de la nationalité relèvent en principe de la compétence des États membres<sup>28</sup>. En vertu, notamment, de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de La Haye du 12 avril 1930 et de l'article 3 de la Convention européenne sur la nationalité, signée à Strasbourg le 6 novembre 1997, il revient à chaque État de déterminer, par sa législation interne, qui peut appartenir à sa communauté nationale, et ce, dans le respect du droit international conventionnel et coutumier<sup>29</sup>. Il s'agit là d'un principe également reconnu par la jurisprudence de la Cour de Luxembourg<sup>30</sup>. Dès lors, un individu ne peut bénéficier de la qualité de ressortissant d'un État membre que s'il rencontre les conditions légales fixées par ledit État pour obtenir sa nationalité. Par conséquent, puisqu'il n'existe pas d'autres modes d'obtention de la citoyenneté européenne, il ne peut acquérir celle-ci qu'en respectant les modalités prévues par le droit interne de l'un des États membres.

Faisant usage de cette compétence, certains États ont adopté des politiques qui tendent à réduire le cumul de nationalités. C'est le cas, par exemple, de

<sup>26</sup> G. GILBERTSON, «Migration Information, Citizenship in a Globalized World», *Migration Policy Institute*, 1<sup>er</sup> janvier 2006.

<sup>27</sup> Voy. ainsi C.J.C.E., arrêt *Marie-Nathalie D'Hoop c. Office national de l'emploi*, 11 juillet 2002, aff. C-224/98, cons. 27 et C.J.U.E., *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, préc., conclusions de l'avocat général Póitares Maduro présentées le 30 septembre 2009, points 15 et 16; C.J.U.E., arrêt *Alfredo Rendón Marín c. Administración del Estado*, 13 septembre 2016, aff. C-165/14, conclusions de l'avocat général M. Maciej Szpunar, présentées le 4 février 2016, point 107.

<sup>28</sup> La nationalité demeure ainsi un domaine réservé des États membres, et se réfère même à l'un des attributs qui forgent leur identité nationale garantie par l'article 4, § 2, TUE; voy. conclusions de l'avocat général Póitares Maduro dans l'affaire *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, préc., point 25. Cet élément a de nouveau été mis en évidence par l'avocat général Paolo Mengozzi dans ses conclusions relatives à l'affaire *M.G. Tjebbes e.a.*, préc.: conclusions de l'avocat général M. Paolo Mengozzi, présentées le 12 juillet 2018, point 107.

<sup>29</sup> Voy. R. JENNINGS et A. WATTS (éd.), *Oppenheim's International Law*, vol. 1, 9<sup>e</sup> éd., Oxford University Press, Oxford, 1992, pp. 854-856. Voy. H.U.J. D'OLIVEIRA, «Union Citizenship and Beyond», *EUI Department of Law Research Paper*, 2018/15, p. pp. 5-8.

<sup>30</sup> Voy. C.J.C.E., arrêt *Mario Vicente Micheletti e.a. c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, 7 juillet 1992, aff. C-369/90, point 10; arrêt *État belge c. Fatna Mesbah*, 11 novembre 1999, aff. C-179/98, point 29; arrêt *Kunqian Catherine Zhu et Man Lavette Chen c. Secretary of State for the Home Department*, 19 octobre 2004, aff. C-200/02, point 37; C.J.U.E., *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, préc., point 39.

l'Estonie<sup>31</sup> et de l'Autriche<sup>32</sup>. D'autres États, en revanche, bien conscients de l'intérêt pour un ressortissant d'un État tiers d'accéder aux droits et libertés garantis aux citoyens européens, ont fait usage de leur marge de manœuvre pour prévoir des procédures de naturalisation en échange de pièces sonnantes et trébuchantes, quitte à transformer le statut d'Européen en une citoyenneté de marché<sup>33</sup>. Les programmes de citoyenneté par investissement permettent de la sorte à des ressortissants d'États tiers d'obtenir la nationalité de l'État en question à condition d'effectuer un investissement d'une certaine importance et de remplir divers critères<sup>34</sup>. Parmi les États délivrant de tels « passeports dorés » figure Malte, pour ne citer que ce pays, qui a mis sur pied, en 2014, le *Individual Investor Programme* (IIP) en faisant explicitement miroiter les avantages du statut de citoyen européen. Au vu des implications et des risques pour l'Union européenne, le Parlement européen a demandé à la Commission d'étudier ces divers programmes et de déterminer si ceux-ci respectaient les valeurs européennes ainsi que l'esprit et la lettre de la législation et des pratiques de l'Union<sup>35</sup>. On notera donc toute la complexité du débat relatif à l'absence d'uniformité en matière d'acquisition de la nationalité, surtout que, comme le rappelle la Cour de justice de l'Union européenne, un « État membre d'accueil ne peut limiter les droits des citoyens de l'Union naturalisés, au motif qu'ils ont acquis la nationalité d'un autre État membre sans justifier d'aucun lien avec l'État qui la leur a octroyée »<sup>36</sup>.

**4. L'encadrement de la compétence des États membres.** Même si l'essentiel des compétences en matière de nationalité demeure entre les mains des États membres, la jurisprudence de la Cour de justice se dirige vers une réduction du caractère discrétionnaire des prérogatives des États. Cela n'est pas étranger au fait que la citoyenneté européenne a significativement évolué et n'est plus la

<sup>31</sup> Il s'agit d'un principe énoncé au § 1(2) de la loi sur la citoyenneté (*Kodakondsuse seadus*) du 19 janvier 1995 (RT I 1995, 12, 122).

<sup>32</sup> Le principe est exprimé au § 10 de la loi sur la nationalité (*Staatsbürgerschaftsgesetz*) autrichienne de 1985 (BGBl. Nr. 311/1985 (WV)).

<sup>33</sup> C. KESSEDJIAN, « Introduction », in C. Kessedjian (dir.), *Autonomie en droit européen. Stratégies des citoyens, des entreprises et des États*, Éd. Panthéon-Assas, Paris, 2013, p. 1.

<sup>34</sup> Voy. J. DZANKIC, « The pros and cons of *ius pecuniae*: investor citizenship in comparative perspective », *Working Papers from European University Institute (EUI)*, Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS), 2012/14, 27 p.

<sup>35</sup> Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2014 sur la citoyenneté de l'Union européenne à vendre (2013/2995(RSP)).

<sup>36</sup> Voy. C.J.C.E., *Mario Vicente Micheletti e.a. c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, préc., point 10; C.J.U.E., arrêt *Toufik Lounes c. Secretary of State for the Home Department*, 14 novembre 2017, aff. C-165/16, point 55.



coquille vide qu'on a pu décrire autrefois<sup>37</sup>. D'une part, elle a été développée par la Charte des droits fondamentaux et la directive 2004/38/CE<sup>38</sup>; d'autre part, la Cour de justice de l'Union européenne (à l'époque Cour de justice des Communautés européennes) a, dès 1998, affirmé que le statut de citoyen de l'Union s'accompagnait de devoirs et de droits prévus par le traité, dont celui de ne pas subir de discrimination en raison de la nationalité<sup>39</sup>. Le 20 septembre 2001, à l'occasion de son important arrêt *Rudy Grzelczyk contre Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*<sup>40</sup>, la Cour de justice a jugé que «le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres»<sup>41</sup>. Devenu progressivement un véritable «droit d'affirmer 'civis europeus sum'»<sup>42</sup>, reconnu par les différents organes

<sup>37</sup> C. MARZO, *op. cit.*, p. 273; C. SCHÖNBERGER, «La citoyenneté européenne en tant que citoyenneté fédérale. Quelques leçons sur la citoyenneté à tirer du fédéralisme comparatif», *Annuaire de l'Institut Michel Villey*, vol. 1, coll. Les Fondements du droit, Dalloz, Paris, 2009, p. 255.

<sup>38</sup> Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (*J.O.*, n° L 158 du 30 avril 2004).

<sup>39</sup> C.J.C.E., arrêt *María Martínez Sala c. Freistaat Bayern*, 12 mai 1998, aff. C-85/96, points 62 à 64.

<sup>40</sup> C.J.C.E., arrêt *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, 20 septembre 2001, aff. C-184/99.

<sup>41</sup> Point 31 de l'arrêt précité. Cette formule a été reprise à de nombreuses reprises par la Cour : voy. par exemple C.J.C.E., arrêt *Baumbast et R. c. Secretary of State for the Home Department*, 11 avril 2002, aff. C-413/99, point 82; *Marie-Nathalie D'Hoop c. Office national de l'emploi*, préc., point 28; arrêt *Carlos Garcia Avello c. État belge*, 2 octobre 2003, aff. C-148/02, point 22; arrêt *Brian Francis Collins c. Secretary of State for Work and Pensions*, 23 mars 2004, aff. C-138/02, point 61; arrêt *Heikki Antero Pusa c. Osuuspankkien Keskinäinen Vakuutusyhtiö*, 24 avril 2004, aff. C-224/02, point 16; *Kunqian Catherine Zhu et Man Lavette Chen c. Secretary of State for the Home Department*, préc., point 25; arrêt *The Queen, à la demande de Dany Bidar c. London Borough of Ealing et Secretary of State for Education and Skills*, 15 mars 2005, aff. C-209/036, point 31; arrêt *Egon Schempp c. Finanzamt München V*, 12 juillet 2005, aff. C-403/03, point 15; C.J.U.E., *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, préc., point 43; arrêt *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)*, 8 mars 2011, aff. C-34/09, point 41; arrêt *Murat Dereci e.a. c. Bundesministerium für Inneres*, 15 novembre 2011, aff. C-256/11, point 62; arrêt *Laurence Prinz c. Region Hannover et Philipp Seeberger c. Studentenwerk Heidelberg*, 18 juillet 2013, aff. jointes C-523/11 et C-585/11, point 24; arrêt *B. Martens c. Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*, 26 février 2015, aff. C-359/13, point 21; *Alfredo Rendón Marin c. Administración del Estado*, préc., point 69; arrêt *Secretary of State for the Home Department c. CS*, 13 septembre 2016, aff. C-304/14, point 24; arrêt *K.A. e.a. c. Belgische Staat*, 8 mai 2018, aff. C-82/16, point 47.

<sup>42</sup> Voy. C.J.C.E., arrêt *Christos Konstantinidis c. Stadt Altensteig – Standesamt et Landratsamt Calw – Ordnungsamt*, 30 mars 1993, aff. C-168/91, conclusions de l'avocat général Francis Jacobs présentées le 9 décembre 1992, point 46.

de l'Union<sup>43</sup>, la citoyenneté est un concept juridique<sup>44</sup> qui englobe des droits civils, sociaux et politiques, droits qui créent de la sorte un lien direct<sup>45</sup> entre le citoyen et l'ordre juridique indépendant et autonome de l'Union<sup>46</sup>.

Vu l'importance prise par la citoyenneté européenne, il n'a plus semblé admissible de laisser aux États membres une maîtrise totale sur ce statut. C'est donc en conséquence de l'évolution du statut de citoyen européen et des avantages qu'il offre<sup>47</sup> que la Cour de justice de l'Union européenne a affirmé, dans une jurisprudence désormais constante, que la compétence des États doit être exercée dans le respect du droit de l'Union. Cette limitation est apparue pour la première fois, dès 1992, dans l'arrêt *Micheletti*<sup>48</sup>. Pourtant, ce n'est que deux décennies plus tard que la portée réelle de cette réserve a été clarifiée, avec l'arrêt *Janko Rottmann contre Freistaat Bayern*<sup>49</sup>, qui concernait la perte de la nationalité d'un État membre. En l'occurrence, le sieur Rottmann avait perdu sa nationalité autrichienne en acquérant la nationalité allemande, et ce, en vertu du Code de la nationalité autrichienne. Toutefois, les autorités allemandes considéraient qu'il avait acquis frauduleusement sa nouvelle nationalité, car il n'avait pas révélé qu'il était poursuivi pour des faits criminels dans son pays d'origine. Saisie par question préjudicielle, la Cour de justice a dû déterminer si le droit européen permettait qu'un État membre, en l'espèce l'Allemagne, retire sa nationalité à une personne, la rendant ainsi apatride et la privant par répercussion de sa citoyenneté européenne. Tout en confirmant que la compétence en matière de nationalité relève de l'État, la Cour a jugé que le fait de perdre la citoyenneté européenne, qui est liée à l'appartenance

<sup>43</sup> Voy. conclusions de l'avocat général M. Maciej Szpunar, présentées le 4 février 2016 dans l'affaire *Alfredo Rendón Marín c. Administración del Estado*, préc., points 107-118.

<sup>44</sup> C.J.C.E., arrêt *Heinz Huber c. Bundesrepublik Deutschland*, 16 décembre 2008, aff. C-524/06, conclusions de l'avocat général Poiares Maduro présentées le 3 avril 2008, point 19 : « Lorsque la Cour qualifie le statut de citoyen de l'Union de 'statut fondamental' des ressortissants des États membres, elle ne fait pas une déclaration politique ; elle se réfère à la citoyenneté de l'Union comme à un concept juridique qui s'accompagne de droits spécifiques pour les citoyens de l'Union. »

<sup>45</sup> C.J.C.E., arrêt *Van Gend en Loos c. Administratie der Belastingen*, 5 février 1963, 26/62.

<sup>46</sup> Voy. J. SHAW, « Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe », in E. Guild, K. Groenendijk et S. Carrera (éd.), *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Ashgate, Surrey, 2009, p. 29.

<sup>47</sup> A. CYGAN et E. SZYSZCZAK, « Recent Developments in EU Citizenship and Fundamental Rights », *International and Comparative Law Quarterly*, 2006, vol. 55, n° 4, p. 977.

<sup>48</sup> C.J.C.E., *Mario Vicente Micheletti e.a. c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, préc., point 10.

<sup>49</sup> C.J.U.E., *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, préc.

étatique<sup>50</sup>, «relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union»<sup>51</sup>. Ceci ne retire certes pas aux États le droit de priver quelqu'un de sa nationalité (par exemple, parce qu'il l'a acquise frauduleusement), mais les oblige à procéder, dans ce contexte, à un examen individuel, au titre du principe de proportionnalité, afin d'analyser les conséquences d'un tel retrait. La Cour a ainsi consacré le principe selon lequel une décision de retrait de la naturalisation devait être susceptible d'un contrôle juridictionnel pour tenir compte «des conséquences éventuelles que cette décision emporte pour l'intéressé et, le cas échéant, pour les membres de sa famille en ce qui concerne la perte des droits dont jouit tout citoyen de l'Union»<sup>52</sup>. De manière plus générale, l'arrêt *Ruiz Zambrano*<sup>53</sup> a développé le principe énoncé dans l'arrêt *Rottmann*, en jugeant que l'article 20 TFUE s'opposait à toute mesure nationale qui priverait un citoyen européen «d'exercer l'essentiel des droits conférés par [son] statut de citoyen de l'Union»<sup>54</sup>. Sur la base d'une lecture combinée des arrêts *Rottmann* et *Zambrano*, le Président de la Cour de justice, Koen Lenaerts, souligne ainsi que «the legal reasoning of the ECJ is far from being laconic or cryptic. The sequence of these cases demonstrates that the new approach set out in *Ruiz Zambrano* has been built up progressively, i.e., on a 'stone-by-stone' basis.»<sup>55</sup>

## II. Analyse de l'arrêt *Tjebbes* du 12 mars 2019

**5. Faits à l'origine de l'affaire : la perte de plein droit d'une nationalité.** C'est dans ce contexte jurisprudentiel que prend place l'affaire *Tjebbes*. Nous proposons d'analyser succinctement les faits à l'origine de l'arrêt rendu par la Cour le 12 mars 2019, avant de présenter l'opinion de l'avocat général (*infra*, n° 6) et d'étudier le contenu de la décision proprement dite (*infra*, n° 7).

Le litige qui a donné lieu à l'arrêt commenté trouve son origine dans la législation sur la nationalité néerlandaise (*Rijkswet op het Nederlanderschap*;

<sup>50</sup> S. HALL, *Nationality, Migration Rights and Citizenship of the Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1995, p. 10; D. KOCHENOV, «*Ius tractus* of Many Faces: European citizenship and the difficult relationship between Status and Rights», *op. cit.*, p. 191.

<sup>51</sup> C.J.U.E., *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, préc., point 42.

<sup>52</sup> *Ibid.*, point 56; voy. D. KOCHENOV, «The Essence of EU Citizenship Emerging from the Last Ten Years of Academic Debate: Beyond the Cherry Blossoms and the Moon», *op. cit.*, p. 105.

<sup>53</sup> C.J.U.E., *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)*, préc.

<sup>54</sup> *Ibid.*, point 42; voy. également E. PATAUT, *La nationalité en déclin*, Odile Jacob, Paris, 2014, p. 81.

<sup>55</sup> K. LENAERTS, «EU citizenship and the European Court of Justice's 'stone-by-stone' approach», *International Comparative Jurisprudence*, 2015, p. 9.

ci-après RWN). Celle-ci a été modifiée en 2000<sup>56</sup> dans l'optique de prévoir la perte automatique de la nationalité d'un ressortissant néerlandais, majeur et binational (art. 15(1)(c) RWN), qui a eu son domicile hors des Pays-Bas, des Antilles néerlandaises, d'Aruba ou d'un territoire auquel s'appliquent les traités européens durant plus de dix ans, sans discontinuité. Le délai est calculé à partir de sa majorité. En outre, conformément à l'article 16(1)(d) RWN, la nationalité néerlandaise se perd pendant la minorité de l'enfant lorsque son père ou sa mère perd sa nationalité conformément au mécanisme précédemment décrit<sup>57</sup>. Toutefois, le délai de dix ans prévu à l'article 15(1)(c) RWN cesse de courir dans deux cas :

- d'une part, si le ressortissant néerlandais a sa résidence principale aux Pays-Bas ou dans l'Union européenne pendant une période d'au moins un an (art. 15(3) RWN); et
- d'autre part, s'il introduit une demande de délivrance d'une déclaration relative à la possession de la nationalité néerlandaise, d'un document de voyage, par exemple un passeport, ou d'une carte d'identité néerlandaise. Dans cette dernière hypothèse, un nouveau délai de dix ans commence à courir à compter de la délivrance de l'une de ces pièces (art. 15(4) RWN).

Enfin, l'article 6(1)(f) RWN permet aux étrangers majeurs ayant perdu la nationalité néerlandaise, en vertu de l'article 15(1)(c) RWN de recouvrer cette nationalité en s'établissant pendant au moins un an aux Pays-Bas ou dans un autre pays du Royaume et moyennant le respect de certaines conditions. La perte de nationalité dont il est question ici n'est donc pas irréversible.

Au moment de l'adoption de la loi, le législateur néerlandais a été sensible, semble-t-il, aux effets indésirables de la possession de nationalités multiples, mais a aussi tenu à prévenir les situations où un ressortissant néerlandais perdrait sa nationalité sans en bénéficier d'une autre<sup>58</sup>. Il a par conséquent pris en compte la Convention de New York de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie – cela explique que la perte de la nationalité néerlandaise ne se produise qu'en cas de double nationalité – mais aussi l'article 7(1)(e) de la Convention

---

<sup>56</sup> Rijkswet van 21 december 2000 tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap met betrekking tot de verkrijging, de verlening en het verlies van het Nederlanderschap, *Staatsblad*, 28 décembre 2000, n° 618.

<sup>57</sup> Toutefois, il convient de signaler que le mineur ne perd pas la nationalité néerlandaise tant que l'autre parent a la qualité de Néerlandais. Il ne perd pas non plus la nationalité néerlandaise si cela entraîne l'apatridie.

<sup>58</sup> Conclusions de l'avocat général M. Paolo Mengozzi présentées le 12 juillet 2018 dans l'affaire *M.G. Tjebbes e.a.*, préc., point 10.

européenne sur la nationalité. En vertu de ces deux conventions, la perte légale de nationalité peut reposer sur la perte du lien effectif avec l'État d'origine que suggère une résidence habituelle à l'étranger. Quant à la situation des mineurs, le législateur aurait eu égard à l'unité de la famille et l'intérêt de l'enfant<sup>59</sup> conformément, selon le législateur néerlandais, à l'article 7(2) de la Convention européenne sur la nationalité et au 3<sup>e</sup> considérant du Préambule du second protocole amendant la Convention sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités de 1963, signé à Strasbourg le 2 février 1993.

C'est sur la base de la législation que nous venons de décrire que quatre personnes ont essuyé un refus du *Minister van Buitenlandse Zaken* (ministère des Affaires étrangères) d'examiner leurs demandes de renouvellement ou d'obtention d'un passeport néerlandais. Ces personnes étaient, à l'origine, des ressortissantes néerlandaises qui jouissaient par ailleurs de la nationalité d'un État non membre de l'Union européenne et qui résidaient en dehors du territoire de celle-ci. Trois d'entre elles, à savoir M<sup>mes</sup> M. G. Tjebbes, G. J. M. Koopman et E. Saleh Abady, ont perdu leur nationalité en vertu de l'article 15(1)(c), tandis que la quatrième requérante, M<sup>me</sup> L. Duboux, fille de M<sup>me</sup> Koopman et ayant atteint sa majorité le 13 avril 2013, l'a perdue en même temps que sa mère, à savoir le 1<sup>er</sup> avril 2013, en vertu de l'article 16(1)(d).

Par différents jugements prononcés dans le courant de 2015, le *rechtbank Den Haag* (tribunal de La Haye) a déclaré non fondés les recours introduits par les requérantes à l'exception de celui introduit par M<sup>me</sup> Duboux. En ce qui concerne cette dernière, le Tribunal a annulé la décision du ministre, mais a maintenu ses effets juridiques, ce qui n'était pas non plus de nature à satisfaire la requérante. Les intéressées ont introduit un recours devant le *Raad van State* (Conseil d'État), qui a décidé de surseoir à statuer et de saisir à titre préjudiciel la Cour de justice de l'Union européenne pour lui demander si la perte *ipso jure* de la nationalité néerlandaise, qui a pour effet d'entraîner également la perte de la citoyenneté de l'Union, est compatible avec le droit de l'Union et, notamment, avec les articles 20 et 21 TFUE, lus à la lumière de l'article 7 de la Charte, relatif à la vie privée et familiale, et des enseignements fournis par l'arrêt *Rottmann* du 2 mars 2010. On peut relever dès ce stade que, à l'inverse de ce qui sous-tendait l'affaire *Rottmann*, la perte du statut de citoyen de l'Union résulte dans le cas de la législation néerlandaise, de la perte *de plein droit* de la nationalité d'un État membre, plutôt que d'une décision individuelle explicite en ce sens.

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, point 124.

**6. Conclusions de l'avocat général: une certaine déférence envers les États membres.** Les conclusions de l'avocat général Paolo Mengozzi ont été présentées le 12 juillet 2018. Même si l'avocat général reconnaît que «[c]ertains doutes [peuvent] tout de même être émis à cet égard»<sup>60</sup>, il lui semble que le droit de l'Union s'applique bien au cas d'espèce. En particulier, l'écueil qui consisterait à objecter l'absence d'usage de la liberté de circulation par les requérantes est écarté par l'avocat général dès lors que l'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup>, du TFUE accorde à tout ressortissant d'un État membre le statut de citoyen de l'Union, indépendamment de l'usage qui en est fait. À cet égard et suivant en cela les enseignements des arrêts *Garcia Avello*<sup>61</sup>, *Rottmann* et *Zambrano*, la qualité de citoyen de l'Union constitue un point de rattachement suffisant au droit de l'Union. Sur les questions fondamentales, l'avocat général suit la distinction proposée par le *Raad van State* entre la situation des ressortissants néerlandais, selon qu'ils sont majeurs ou mineurs.

S'agissant de la situation des personnes majeures, l'avocat général a estimé que la législation néerlandaise respecte à la fois le droit international et le droit européen. Selon lui, il n'est pas déraisonnable et illégitime qu'un législateur national décide de prévoir la privation de la nationalité en considérant que la résidence habituelle d'un ressortissant sur le territoire d'un pays tiers pour une durée suffisamment longue reflète la disparition du lien effectif entre lui et l'État d'origine. Sur le plan de la proportionnalité, l'auteur des conclusions estime que le droit européen n'exige pas une analyse *in concreto* de chaque privation de nationalité et admet ainsi le principe d'une privation de nationalité de plein droit. Il suffit que la Cour de justice vérifie la conformité des dispositions nationales pertinentes, indépendamment de l'examen de circonstances propres aux personnes concernées. Pour affirmer ceci, l'avocat général prend appui sur l'arrêt *Delvigne*, du 6 octobre 2015, qui admet, à certaines conditions, la privation de plein droit de la qualité d'électeur. Il rejette ainsi l'interprétation selon laquelle l'arrêt *Rottmann* «exigerait de manière générale, que, indépendamment du critère de rattachement choisi par le législateur d'un État membre pour accorder ou retirer la nationalité de cet État membre, le juge national devrait examiner toutes les circonstances individuelles de chaque espèce propres à démontrer le maintien d'un lien de rattachement effectif avec ledit État membre qui serait de nature à permettre à l'intéressé de conserver la nationalité de celui-ci»<sup>62</sup>. L'avocat général insiste: si la Cour venait à exiger que le juge national puisse examiner les circonstances individuelles qui traduisent la conservation d'un lien effectif avec l'État, la répartition des compé-

<sup>60</sup> *Ibid.*, point 24.

<sup>61</sup> C.J.U.E., *Carlos Garcia Avello c. État belge*, préc.

<sup>62</sup> Conclusions de l'avocat général M. Paolo Mengozzi dans l'affaire *M.G. Tjebbes e.a.*, préc., point 61.

tences entre les États membres et l'Union européenne se verrait déstabilisée. En effet, à suivre cette thèse, le juge national se verrait autorisé, en vertu du droit européen, à écarter les motifs privilégiés par le législateur national pour valoriser d'autres facteurs de rattachement. Finalement, dès lors que l'analyse de la mesure doit se faire *in abstracto*, l'avocat général estime que, pour ce qui concerne la privation de nationalité dans le cas des majeurs, les modalités, exceptions et possibilités de récupérer la nationalité permettent de considérer que le droit néerlandais est conforme au droit de l'Union. Cette position de l'avocat général a amené un auteur à considérer que ses conclusions sont marquées par une déférence absolue envers les États membres<sup>63</sup>.

En ce qui concerne, d'autre part, la situation des mineurs, l'avocat général considère que l'objectif visant à assurer ou à rétablir l'unité de nationalité dans la famille, tout en incluant la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, constitue bel et bien un objectif légitime. En principe, un tel but peut justifier la perte, par un mineur, de la nationalité d'un État membre et, *a fortiori*, celle de la citoyenneté de l'Union. Toutefois, l'avocat général relève que le législateur néerlandais présume que l'unité de la nationalité au sein de la famille coïncide *toujours* avec l'intérêt supérieur de l'enfant, hormis les cas exceptionnels prévus par la loi. Selon l'avocat général, l'autonomie de la qualité de citoyen de l'Union des mineurs ainsi que la nécessité de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant impliquent que les mineurs concernés puissent bénéficier des mêmes droits procéduraux et matériels que ceux reconnus aux majeurs. Par conséquent, en l'absence de clause générale permettant au juge national de prendre en compte l'intérêt de l'enfant et l'autonomie de son statut, la mesure est disproportionnée et, partant, incompatible avec le droit de l'Union.

**7. L'arrêt de la Cour: l'exigence d'un examen juridictionnel individualisé.** Siégeant en Grande Chambre, la Cour de justice de l'Union européenne s'est largement séparée de l'opinion de l'avocat général.

Certes, elle a suivi sa position quant à l'applicabilité du droit de l'Union à l'affaire. Ce faisant, la Cour n'a pas considéré que la matière faisant l'objet du litige relèverait d'une situation purement interne<sup>64</sup>. La Cour a ainsi accepté

---

<sup>63</sup> D. KOCHENOV, «The Tjebbes Fail: Going Farcical about Bulgakovian Truths», *VerfBlog*, 5 avril 2019.

<sup>64</sup> Voy. D. KOCHENOV, «*Ius tractus* of Many Faces: European citizenship and the difficult relationship between Status and Rights», *op. cit.*, p. 212; S. I. SANCHEZ, «Fundamental Rights Protection for Third Country Nationals and Citizens of the Union: Principles for Enhancing Coherence», *European Journal of Migration and Law*, 2013, p. 139 et R. KOVAR, «L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne», in Chr. Philip et P. Soldatos (éd.), *La citoyenneté européenne*, Université de Montréal, Montréal, 2000, p. 85.

d'examiner la compatibilité de la législation néerlandaise avec l'article 20 du TFUE. Cependant, dès lors que les requérantes n'ont pas exercé leur droit à la libre circulation, la Cour a jugé qu'il n'y avait pas lieu de répondre à la question posée au regard de l'article 21 TFUE.

Sur le plan de la conformité du droit néerlandais au regard du droit européen, la Cour ne fait pas de distinction entre la situation des majeurs et celle des mineurs. Dans le prolongement de la jurisprudence *Rottmann*, la Cour considère qu'un examen individuel, par le biais des autorités et, le cas échéant, des juridictions nationales, est nécessaire, dans tous les cas, et ce, afin d'analyser les conséquences du retrait. Ainsi, la Cour relève que le droit de l'Union européenne ne s'oppose pas à ce que, dans des situations telles que celles visées par la loi néerlandaise, un État membre prévoie, pour des motifs d'intérêt général, la perte de la nationalité, même si cette perte entraîne, pour l'individu concerné, celle de son statut de citoyen de l'Union<sup>65</sup>. La réglementation qui prévoit la perte *ipso iure* de la nationalité serait toutefois incompatible avec le principe de proportionnalité si elle ne permettait pas, à aucun moment, d'obtenir un examen individuel des conséquences pour les personnes concernées<sup>66</sup> et, éventuellement, de faire recouvrer rétroactivement la nationalité à la personne concernée<sup>67</sup>. En d'autres termes, un tel examen exige une appréciation de la situation individuelle de la personne concernée ainsi que de celle de sa famille afin de déterminer si la perte de la nationalité de l'État membre, et des libertés de circulation notamment, a des conséquences qui affecteraient de manière *disproportionnée* le développement normal de sa vie familiale et professionnelle, au regard du droit de l'Union européenne. En effet, une personne peut être dépendante de ces droits pour conserver des liens effectifs et réguliers avec sa famille ou pour exercer son activité professionnelle, ce qui pourrait alors justifier le maintien de la nationalité. Sont également pertinents pour l'examen des conséquences du retrait, d'une part, le fait que la personne concernée n'aurait pas pu renoncer à la nationalité d'un État tiers et, d'autre part, le risque sérieux de détérioration substantielle de sa sécurité en raison de l'impossibilité pour elle de bénéficier, sur le territoire de l'État tiers où elle réside, de la protection consulaire. En outre, s'agissant de personnes mineures, l'examen doit également prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant consacré à l'article 24, § 2, de la Charte<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Point 39.

<sup>66</sup> Point 41.

<sup>67</sup> Point 42.

<sup>68</sup> Point 47; voy. à cet égard C.J.U.E., arrêt *H.C. Chavez-Vilchez e.a. c. Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank e.a.*, 10 mai 2017, aff. C-133/15, point 70.



La Cour précise que de telles conséquences ne sauraient être hypothétiques ou éventuelles<sup>69</sup>. Les notions sur lesquelles il convient de se baser pour apprécier la balance des intérêts en présence sont toutefois difficiles à appréhender et à cerner. On constate en effet que les «conséquences disproportionnées» que le juge national est amené à identifier pour déroger à la mesure légale ne sont pas exhaustives, ni explicites. Il peut en découler une ouverture à l'interprétation de nature à rendre imprévisible et irrégulière l'application des normes législatives.

Certes, la Cour ne prend pas exactement le revers de l'opinion présentée par l'avocat général, qui craignait une *autre* insécurité juridique, à savoir celle qu'engendrerait l'obligation pour le juge de décider, «sans indication précise de la part du législateur national, quels sont les critères de rattachement à l'État membre concerné pertinents, leur degré d'intensité ainsi que leur pondération»<sup>70</sup>. En effet, à l'issue de cet arrêt, le juge ne doit pas substituer aux critères légaux d'autres facteurs de rattachement manifestant la survivance d'un «genuine link». Il est «seulement» invité à examiner les conséquences de l'application des dispositions légales dans le cas qui lui est soumis. Il demeure toutefois difficile de définir la nature des conséquences qui doivent mener le juge à décider d'écarter, dans un cas particulier, la privation de nationalité. Doit-on prendre en considération les lieux de résidence des membres de sa famille plus ou moins éloignée? L'existence de propriétés sur le territoire d'un État membre? L'étendue des relations sociales et professionnelles? Le fait qu'il effectue ou non fréquemment des séjours professionnels dans d'autres États? Le juge doit-il également prendre en considération que le ressortissant présente encore un lien effectif avec un autre État européen même s'il ne jouit pas de la nationalité de celui-ci? Les pistes sont nombreuses, et, en conséquence, il n'est pas infondé d'avancer qu'une telle conception amène *in fine* le juge à déterminer, sans le dire, s'il n'existe pas un rattachement avec l'Union<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Point 44.

<sup>70</sup> Point 110.

<sup>71</sup> R. BAUBÖCK et V. PASKALEV, «Cutting genuine links: A normative analysis of citizenship deprivation», *Georgetown Immigration Law Journal*, 2015, vol. 30, n° 1, p. 101 : «Consider a case where an EU citizen who has resided in other EU Member States for a long time is threatened with deprivation by her country of nationality for reasons such as public security grounds or derivative loss. Assume further that the person would not be deprived of her nationality if she had resided permanently in her country of nationality. Should her residence in the EU count as equivalent to residence in her country of nationality, and resultantly, should the genuine link to the EU qualify as a relevant constraint on the power of that State to deprive her of EU citizenship even in the absence of a genuine link to the State of nationality? The answer is plausibly 'yes' if we consider EU citizenship as a fundamental status and involuntary loss of that status as having

→

L'arrêt *Tjebbes* est avant tout, remarquons-le, le fruit d'un compromis, dans un domaine sensible jalousement surveillé par les États<sup>72</sup>. Certains auteurs ont ainsi considéré que la Cour, au contraire, n'allait pas assez loin pour protéger les droits attachés à la citoyenneté. Pour Dimitry Kochenov, par exemple :

«The Dutch standard seems to be a joke, which is not funny: fail to renew the passport before the expiration date and your citizenship evaporates. The ECJ has agreed in principle to allow the treatment of law-abiding EU citizens, which is worse than the treatment reserved for known terrorists.»<sup>73</sup>

Pourtant, suivant en cela les développements opérés par Martijn van den Brink à propos de l'arrêt *Tjebbes*, la portée de la formule «dans le respect du droit de l'Union» qu'avait consacrée la jurisprudence antérieure vient de connaître ici une extension significative, qui dépasse l'enseignement de l'arrêt *Rottmann*. Comme l'observe cet auteur :

«it is not difficult to imagine situations in which the consequences of losing EU citizenship and the right to move freely throughout the EU will satisfy this 'particular difficulty requirement' »<sup>74</sup>.

On doit bien admettre que l'arrêt *Tjebbes* se heurte au principe de prédominance des législations nationales en la matière, affirmé par les traités européens tels qu'ils étaient interprétés depuis 1992. Bien sûr, d'aucuns pourront mettre en évidence que les États membres gardent encore la mainmise, puisque c'est à une autorité nationale, en général le juge, que l'on confère le soin de faire respecter le principe de proportionnalité. La Cour de justice de l'Union ne semble néanmoins pas faire grande confiance aux parlements, élus, quand il s'agit d'étudier les conséquences de leurs normes, générales et abstraites, et octroie, peut-être inconsciemment, un rôle plus important aux juridictions, quitte à intervenir dans l'équilibre entre pouvoirs législatif et judiciaire. La Cour n'étend pas, en effet, la jurisprudence *Delvigne*<sup>75</sup> à la question de la pri-

←

serious consequences for the person not merely in her relation to her State of nationality but to the EU itself.»; et p. 102: «The impact of EU citizenship constrains Member States' discretion by requiring them to take a genuine link to the EU into account in their national decisions on deprivation. After *Rottmann*, this would no longer be an extraordinary move.»

<sup>72</sup> S. COUTTS, «Bold and Thoughtful: The Court of Justice Intervenes in Nationality Case Law: Case C-221/17 *Tjebbes*», *European Law Blog*, 25 mars 2019.

<sup>73</sup> Voy. D. KOCHENOV, «The *Tjebbes* Fail: Going Farcical about Bulgakovian Truths», *op. cit.*

<sup>74</sup> M. VAN DEN BRINK, «Bold, but Without Justification? *Tjebbes*», *European Papers*, 25 avril 2019.

<sup>75</sup> C.J.U.E., arrêt *Thierry Delvigne c. Commune de Lesparre Médoc et Préfet de la Gironde*, 6 octobre 2015, aff. C-650/13.

vation de la nationalité, puisque, dans ce domaine, les mesures légales et réglementaires «automatiques» ne sont dorénavant conformes au droit européen que si une mise en balance des intérêts au regard des droits européens peut s'opérer au niveau *individuel*<sup>76</sup>. Entouré d'importantes incertitudes, tant sur le plan théorique que pratique, l'arrêt *Tjebbes* de la Cour de justice semble exiger, pour que l'omniprésent principe de proportionnalité soit respecté, que des critères fixés par les législateurs au nom de l'intérêt général puissent être écartés par des juridictions sur la base de conséquences concrètes encore évanescentes. La perte, ou la déchéance, de la nationalité *peut* toujours être prononcée, mais *ne doit plus être actée définitivement* en vertu d'une loi nationale.

### III. Implications éventuelles de l'arrêt dans le contexte du *Brexit*

**8. Questions pendantes.** La citoyenneté européenne constitue, comme bien des statuts juridiques, un «droit à avoir des droits»<sup>77</sup>, pour reprendre la formule du *Chief Justice Warren*<sup>78</sup> et de Hannah Arendt<sup>79</sup>. L'accès aux avantages procurés par le droit de l'Union est logiquement sous la loupe des observateurs du processus de retrait du Royaume-Uni. Il y a donc lieu de se demander si l'arrêt *Tjebbes* apporte un nouvel éclairage en ce qui concerne les droits des citoyens européens des 27 États membres de l'UE, ceux des citoyens britanniques et ceux des membres de leur famille. Les questions, à cet égard, sont multiples<sup>80</sup>, tandis que les réponses sont incertaines. Une première conséquence de l'arrêt *Tjebbes* se rapporte à certains ressortissants du Royaume-Uni, à savoir ceux qui jouissent (ou jouiront) de la nationalité de cet État ainsi que de celle d'un autre État membre (*infra*, n° 9). Mais il y a aussi lieu de s'intéresser à la situation des ressortissants britanniques qui ne disposent que de cette nationalité (*infra*, n° 10).

**9. L'arrêt *Tjebbes* et les Britanniques plurinationaux.** Le jour où le Royaume-Uni quittera l'Union européenne, tous les individus qui y résident, y compris

<sup>76</sup> L'arrêt *Delvigne* concernait l'application d'une législation nationale qui avait pour effet de priver automatiquement un citoyen de l'Union, condamné à une peine criminelle, du droit de vote aux élections au Parlement européen. Voy. le point 49: «Enfin, une limitation, telle que celle en cause au principal, s'avère proportionnée, dès lors qu'elle prend en compte la nature et la gravité de l'infraction pénale commise ainsi que la durée de la peine.»

<sup>77</sup> V. K. BRÄNDLE, C. GALPIN et H.-J. TRENZ, «Marching for Europe? Enacting European citizenship as justice during Brexit», *Citizenship Studies*, 2018, p. 812.

<sup>78</sup> *Perez v. Brownell*, 356 U.S. 44, 64–65 (1958) (Warren, C.J., opinion dissidente).

<sup>79</sup> H. ARENDT, *The Origins of Totalitarianism*, Harcourt Brace, Orlando, 1958, p. 296.

<sup>80</sup> C. MARZO, *op. cit.*, pp. 272-273.

ceux qui demeureront citoyens européens par l'intermédiaire de la nationalité de l'un des 27 autres États, se trouveront hors de l'Union. Or, certains d'entre eux auront, ou seront en voie d'obtenir, le statut de «sujet de Sa Majesté». Ces Britanniques binationaux cumuleront donc une nationalité qui les rattachera à un État de l'Union, et une autre qui sera alors en principe extra-européenne. Cela n'est pas sans conséquence.

On sait que les Pays-Bas, à l'instar d'autres pays, ont été réticents à admettre le principe de la double nationalité. En juillet 2017, le Premier ministre néerlandais Mark Rutte rappelait aux 100.000 ressortissants néerlandais expatriés au Royaume-Uni, éventuellement tentés d'accomplir les démarches pour acquérir la nationalité de celui-ci, la législation nationale qui interdisait l'acquisition d'une deuxième nationalité<sup>81</sup>. En octobre 2017, toutefois, la nouvelle coalition au pouvoir semblait vouloir infléchir cette position et moderniser le droit néerlandais relatif à la double nationalité<sup>82</sup>. D'autres États maintiennent une ligne dure à l'égard des cas de double nationalité. On peut alors se demander ce qu'il adviendra, après le *Brexit*, des binationaux Britanniques que ces dispositifs légaux pourraient conduire à devenir exclusivement Britanniques et donc, en principe, détachés de l'Union. Ainsi, les binationaux britannico-néerlandais qui résident au Royaume-Uni (directement concernés par l'affaire *Tjebbes* en tant que ressortissants néerlandais) se trouveront en principe, à la date du *Brexit*, dans le champ d'application de l'article 15(1)(c) de la loi néerlandaise sur la nationalité<sup>83</sup>.

L'arrêt *Tjebbes*, en ce qu'il exige l'examen *in concreto* de la situation des personnes qui sont privées automatiquement de leur nationalité et de leur citoyenneté européenne doit désormais être pris en considération. En effet, une règle nationale qui prévoirait la perte de la nationalité d'un État de l'Union après un certain délai ne sera compatible avec le droit de l'Union que moyennant un contrôle individualisé.

De manière générale, les arrêts *Rottmann* et *Tjebbes* pourront servir de références dans le cas où un Britannique, qui a aussi la nationalité d'un autre État membre, serait privé de cette deuxième nationalité européenne et, partant, de son statut de citoyen européen. Le test de proportionnalité imposé par la Cour

---

<sup>81</sup> D. BOFFEY, «Dutch nationals taking UK citizenship 'will lose Netherlands passports'», *The Guardian*, 17 juillet 2017.

<sup>82</sup> Voy. cependant R. PASCOE, «No date yet for dual nationality proposals, despite spring hopes», *DutchNews*, 2 avril 2019.

<sup>83</sup> J. SHAW, «Citizenship and free movement in a changing EU: Navigating an archipelago of contradictions», in B. Martill et U. Staiger (éd.), *Brexit and Beyond: Rethinking the Future(s) of Europe*, UCL Press, Londres, 2018, p. 162.

aux États membres lorsque ceux-ci veulent retirer leur nationalité à une personne pourrait alors être considéré comme une protection supplémentaire des droits des citoyens britanniques une fois le *Brexit* effectif.

**10. L'arrêt *Tjebbes* et l'ensemble des citoyens exclusivement britanniques.** Par-delà les catégories particulières de citoyens britanniques qui ont été évoquées dans le paragraphe précédent, on peut se demander si l'arrêt *Tjebbes* a des répercussions sur les ressortissants *uni-nationaux* britanniques, surtout ceux qui sont présents sur le territoire de l'Union. À première vue, il semble évident que le droit européen cessera de s'appliquer sur le territoire britannique et aux ressortissants britanniques après le retrait du Royaume-Uni (sous réserve des règles transitoires qui seront arrêtées). On peut ainsi soutenir que, lorsqu'un État membre quitte l'Union et devient alors un État tiers, tous ses ressortissants, présents et à venir, perdent leur statut de citoyen européen<sup>84</sup>. Toutefois, certains commentateurs ont distingué différentes catégories de ressortissants du Royaume-Uni et ont précisé que la citoyenneté européenne ne pouvait pas être retirée à ceux qui en jouissaient jusque-là, et ce, en vertu du droit international et des droits fondamentaux<sup>85</sup>. Ceci part d'une considération élémentaire : les Britanniques, jusqu'au jour du retrait du Royaume-Uni, ont régulièrement acquis la citoyenneté européenne ainsi que les droits qui en découlent.

Sans entrer dans cette controverse<sup>86</sup>, il est pertinent de souligner que la situation est inédite<sup>87</sup>. À ce stade, en l'absence de jurisprudence de la Cour de justice sur ce point, il est bien difficile de deviner le sort des nationaux d'un « futur ancien » État membre. Les traités européens abordent l'acquisition de la citoyenneté, par le biais de la nationalité étatique, mais ne disent rien de sa perte ; partant de ce constat, la perte de la nationalité suffit actuellement

<sup>84</sup> M. VAN DEN BRINK et D. KOCHENOV, « A Critical Perspective on 'Associate EU Citizenship' », 28 mai 2018, *DCU Brexit Institute – Working paper No. 5 – 2018*; *University of Groningen Faculty of Law Research Paper*, n° 12/2018, 20 p.; A. VAN DER MEI, « Brexit and citizenship I: retention of EU citizenship », *Maastricht University blog*, 22 octobre 2018. Aux yeux de Myriam Benlolo-Carabot, « le droit de l'Union n'oblige pas à prendre en compte la situation de ces citoyens, ce qui semble logique : dans la mesure où le peuple britannique a décidé souverainement de quitter l'Union européenne, on ne saurait lui imposer le statut de la citoyenneté européenne » (ASSEMBLÉE NATIONALE FRANÇAISE, *Compte rendu n° 4, mission d'information sur les suites du référendum britannique et le suivi des négociations*, session ordinaire de 2016-2017, XIV<sup>e</sup> législature, p. 3).

<sup>85</sup> W. Th. WORSTER, « Brexit and the International Law Prohibitions on the Loss of eu Citizenship », *International Organizations Law Review*, 2018, vol. 15, n° 2, pp. 341-363.

<sup>86</sup> C. M. RIEDER, « The Withdrawal Clause of the Lisbon Treaty in the Light of EU Citizenship (Between Disintegration and Integration) », *Fordham International Law Journal*, 2013, vol. 37, n° 1, pp. 164-172.

<sup>87</sup> C. ALBERDINGK THIJM, « Brits remain in limbo about EU citizenship post-Brexit », *Bureau Brandeis*, 19 juin 2018.

pour démontrer la perte du lien effectif à l'égard de l'Union. Cela implique que citoyenneté et nationalité sont intrinsèquement liées et que l'on ne peut rester citoyen européen si l'on a perdu la nationalité d'un État membre<sup>88</sup>. Pourtant, dans le cadre du *Brexit*, la situation est différente, puisque les ressortissants britanniques ne perdront pas leur nationalité<sup>89</sup>; ils la conserveront, mais celle-ci ne sera plus une nationalité d'un État membre de l'Union européenne. Si l'on se place dans une relation triangulaire entre l'État, le ressortissant et l'Union, la configuration est donc nouvelle: il s'agirait *a priori* d'une privation généralisée de tout un peuple en raison d'une décision des autorités de l'État membre prise à l'issue d'un référendum. Or, un grand nombre de Britanniques n'ont jamais manifesté de rupture de lien effectif (et affectif) avec l'Union. Après tout, 16 millions de ressortissants du Royaume-Uni (48% des participants au référendum de 2016) ont voté en faveur du *remain*. Notre propos n'est pas ici de remettre en question le résultat du vote: le fonctionnement de la démocratie moderne repose sur la règle de la majorité et, le 23 juin 2016, plus de 17 millions d'électeurs se sont prononcés en faveur de la sortie de l'Union européenne. Cependant, il est patent que de nombreux Britanniques ont manifesté envers elle, individuellement, des intérêts et une proximité. On observe également que, depuis le référendum, de nombreuses initiatives citoyennes, comme «Retaining European Citizenship» et «EU Citizenship for Europeans: United in Diversity in Spite of *jus soli* and *jus sanguinis*», ont été lancées pour influencer les négociations en cours<sup>90</sup>.

Considérer que les Britanniques, lorsqu'ils demanderont de participer à un scrutin municipal dans l'État membre où ils résident ou quand ils voudront circuler librement, auront perdu leur statut «fondamental» de citoyen en raison du *Brexit* n'est pas une considération insensée. Toutefois, à la suite des arrêts *Rottmann* et *Tjebbes*, on peut se demander s'il n'y aura pas lieu d'appliquer le principe selon lequel, avant de confirmer la privation automatique de la citoyenneté européenne, il conviendra d'effectuer un examen individualisé de la situation de chaque intéressé, même si cette potentielle privation est la conséquence du retrait d'un État membre. Autrement dit, les autorités des États membres et de l'Union ne devront-elles pas procéder à un examen de la situa-

<sup>88</sup> K. HAILBRONNER, «Nationality in Public International Law and European Law», in R. Bauböck (éd.), *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European Countries*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006, p. 37.

<sup>89</sup> Voy. S. PEERS, «Citizen of Somewhere Else? EU citizenship and loss of Member State nationality», *EU Law Analysis*, 27 mars 2019.

<sup>90</sup> Voy. D. POINSIGNON, «Le retrait de l'Union européenne et le statut d'État membre: le cas du Brexit», in L. Potvin-Solis (éd.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne – Quatorzièmes journées Jean Monnet, op. cit.*, pp. 602-603.

tion individuelle du Britannique concerné ainsi que de celle de sa famille afin de déterminer si la perte du statut de citoyen de l'Union a des conséquences qui affecteraient de manière *disproportionnée* le développement normal de sa vie familiale et professionnelle, au regard du droit de l'Union européenne? Il est vrai que, ce faisant, la Cour de justice de l'Union européenne développerait un embryon de citoyenneté autonome<sup>91</sup>, détachée de la nationalité d'un *État membre*, ce qu'elle s'est refusée à faire jusqu'ici<sup>92</sup>, car la Cour a constamment maintenu le lien qui unit la nationalité d'un État membre à la citoyenneté, lien en vertu duquel la perte de la première entraîne la perte de la seconde.

---

<sup>91</sup> Voy. L. ORGAD et J. LÉPOUTRE, «Should EU Citizenship be Disentangled from Member State Nationality?», *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper*, 2019/24, 54 p.

<sup>92</sup> G. DAVIES, «Union citizenship – still Europeans' destiny after Brexit?», *European Law Blog*, 7 juillet 2016: «Can the Court maintain this? When Union membership is as fragile and uncertain as Brexit and the opinion polls in other states suggest, it is hard to see its citizenship as in any way fundamental, or in terms of destiny. However, supreme courts do not just reflect reality – they also shape it. The Court has been remarkably consistent and effective in doing this throughout the history of the EU. That, of course, is why it was so passionately opposed by the leading brexiteers. The process of EU re-examination which they have begun will offer it a challenge like none before».

